



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 5, n°3 | Décembre 2014

Géohistoire des risques et des patrimoines naturels
fluviaux

Le contrat d'embouchure du delta du Pô : un nouveau défi pour la gestion participative du territoire

The Po Delta contract of mouth: a new challenge for a territory participatory management

Marina Bertoncin, Pierpaolo Faggi, Andrea Pase et Daria Quatrada



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10537>

DOI : 10.4000/developpementdurable.10537

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Marina Bertoncin, Pierpaolo Faggi, Andrea Pase et Daria Quatrada, « Le contrat d'embouchure du delta du Pô : un nouveau défi pour la gestion participative du territoire », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n°3 | Décembre 2014, mis en ligne le 05 décembre 2014, consulté le 12 mai 2020.

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10537> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10537>

Ce document a été généré automatiquement le 12 mai 2020.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Le contrat d'embouchure du delta du Pô : un nouveau défi pour la gestion participative du territoire

The Po Delta contract of mouth: a new challenge for a territory participatory management

Marina Bertoncin, Pierpaolo Faggi, Andrea Pase et Daria Quatrida

- 1 Le contrat d'embouchure (Mosca et Mantovani, 2012) en cours d'élaboration dans le delta du Pô vénitien, rappelle le bien plus connu contrat de rivière, qui trouve son origine dans la directive cadre de l'eau 2000/60/CE (Barraqué, 2001 ; Kaika, 2003 ; Carter, 2007). La directive encadre, au niveau européen, une gouvernance vertueuse de l'eau qui a comme principe de considérer l'eau comme le patrimoine d'un territoire, plus que comme une ressource en soi. Ainsi, dans la perspective de construire une « culture de l'eau », et non seulement de planifier la gestion d'une ressource, la directive fait appel à l'implication et à la participation (2000/60/CE, prologue, art. 14) d'une large plate-forme d'acteurs qui ne se limite pas aux seules connaissances techniques et expertes (Moss, 2003 ; Magnaghi, 2011). Les objectifs que les contrats de rivières se fixent visent l'amélioration de la qualité environnementale, de la sécurité, de l'utilisabilité des eaux et de leurs environnements, ainsi que l'inversion des processus de dégradation environnementale et territoriale et la diminution conséquente du risque hydrogéologique. La collaboration entre les institutions et les acteurs dans le but de poursuivre ces objectifs est une condition essentielle pour éviter que le contrat de rivière ne devienne l'énième cadre dans lequel archiver les projets déjà créés dans l'attente de trouver le cadre qui en justifierait la présentation. Au contraire, le résultat d'une telle collaboration devrait favoriser la rédaction d'un scénario de développement, résultat du partage de problématiques et d'objectifs à partir duquel définir les actions prioritaires, communes, reconnues, réalisables et « gérables » de la part des acteurs concernés (Magnaghi, 2011) afin que les différentes politiques sectorielles et d'ensemble dialoguent et trouvent un accord ensemble.

- 2 Ces aspects deviennent l'objet de défis particulièrement significatifs dans le cas du delta du Pô. Les raisons, qui feront ici l'objet d'analyses détaillées, sont principalement au nombre de quatre. La première concerne la nature même du territoire qui change continuellement de par son rapport aux différentes eaux (superficielles internes, comme les branches fluviales ; de transition ou de contact, comme les eaux de l'embouchure ; des lagunes, des *valli*, de la côte et de la mer) et de par le rapport existant entre ces eaux et la terre.
- 3 Cette situation évolutive s'adapte mal aux politiques qui prévoient de longues périodes de définition et de réalisation. La deuxième dépend du fait que le delta « hérite » de tout ce qui se passe en amont de son territoire et se trouve par conséquent intrinsèquement lié au bassin du Pô, bien que son territoire soit toutefois touché par des problématiques hydrauliques totalement différentes et uniques. La troisième est liée aux conflits dus aux différentes utilisations de l'eau et de la terre, conflits qui ont marqué l'histoire même récente du territoire du delta et qui ont développé une forte défiance envers tout nouveau projet qui se base sur la collaboration nécessaire entre différents acteurs. Ainsi, l'expérience du processus de construction du parc régional du delta du Pô représente un précédent tout à fait négatif pour le territoire. Le parc, institué en 1997 (après qu'on en avait parlé depuis les années 1960), ne s'est doté d'un plan environnemental qu'en 2012. Les rapports conflictuels entre les acteurs en jeu, très durs par le passé, ne se sont pas encore apaisés (Bertoncin, 2004). Les conflits concernant la récente installation du plus grand regazéificateur d'Europe au large de la côte vont dans la même direction, tout comme ceux concernant le futur de la centrale thermique qui domine le delta à son extrémité vers la mer, dans une des zones les plus extraordinaires pour ses paysages. Ces conflits ont amené à lancer un défi sur le destin du territoire : « Le delta du Pô : parc naturel ou parc énergétique national ? ». Enfin, la quatrième raison concerne la tradition des coopératives qui intéressent le territoire du delta, liée à la pratique de la bonification du territoire. Elle amène à considérer le delta, bien que dans un contexte de forte conflictualité interactorielle, comme un territoire « entraîné » à collaborer et donc potentiellement préparé à une expérience participative telle que celle qui est prévue pour la réalisation d'un contrat de rivière. Or, la proposition avancée dans cet article parle de contrat d'embouchure, un contrat qui, non seulement sépare le delta du bassin entier du fleuve Pô, mais qui, au sein du même delta, sélectionne certaines zones au dépend d'autres, selon que les aires à inclure sont impliquées dans les dynamiques entre eaux de superficie internes, de transition (fleuve, mer) et marin-côtier. Il est donc nécessaire de se baser sur la géographie et l'histoire du delta (Bethemont, 1974 ; Bondesan, 1990 ; Bertoncin, 2004) pour comprendre comment, en partant de la pratique générale des contrats de rivière, proposer un contrat « d'embouchure » pour le delta du Pô. De plus, en se basant sur la géographie et l'histoire du territoire, on cherchera à comprendre pourquoi, contrairement aux habitudes, le porteur du projet n'est pas la province, c'est-à-dire un acteur politique, mais le consortium de bonification du delta du Pô, un acteur technique. Le consortium de bonification est l'acteur de la gestion du territoire le plus proche de la population du delta ; son rôle de sauvegarde du territoire est reconnu de manière générale. Il s'agit de l'acteur qui a la connaissance technique la plus consolidée pour gérer la relation entre les différents types d'eaux en question (intérieures, de transition et extérieures). C'est enfin l'acteur qui définit la collaboration entre les associés du consortium, même pour le bon fonctionnement hydraulique du territoire. Le fait de ne pas être un acteur politique, considérant le nouveau rôle que le

consortium assurerait sur le territoire par effet de la coordination du contrat d'embouchure, lance un défi complexe. Le consortium devient le candidat qui met en scène de futurs scénarios d'« eau et terre » dans le delta. Quelle sera la réaction des acteurs politiques comme les provinces et la région déchu du rôle de coordination des contrats de rivière qu'ils assumaient traditionnellement ? Quelle sera la réaction du territoire local face au nouveau rôle et au pouvoir assurés par le consortium de bonification ?

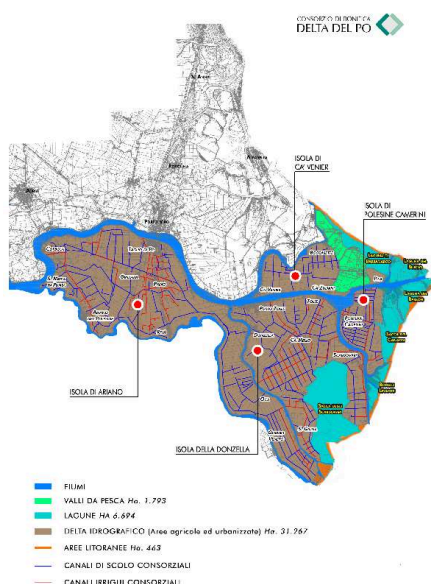
- 4 Pour répondre à ces questions, il apparaît utile de chercher pourquoi la définition du maillage sur le territoire est considérée comme une des difficultés majeures de ce projet.

1. Le delta du Pô : le défi de la gouvernance dans un territoire fragile et en mutation

1.1. La vulnérabilité d'un territoire « extrême »

- 5 Le delta du Pô se situe aux frontières de la Vénétie et de l'Émilie-Romagne, dans le nord-est de l'Italie (figure 1).
- 6 La limite du bassin hydrographique du delta, adoptée par l'autorité de bassin, est marquée au nord par la rive gauche du Pô, Venise et le Pô de Maistra et, au sud, par la rive droite du Pô de Goro (sous l'autorité du bassin du fleuve Pô¹). Dans la partie vénitienne (qui fait l'objet de notre article) se trouvent les îles de Ariano, Donzella, Cà Venier, Porto Viro et Polesine Camerini, partagées entre la poche de Goro au sud et Porto Levante au nord. Le territoire s'étend sur environ 62 780 ha, dont 44 375 ha de zones asséchées. Les 18 415 ha restants se partagent entre les surfaces lagunaires, les valli et le littoral. *« [dans le delta] le fleuve Pô coule comme un émissaire suspendu sur les campagnes limitrophes, sans plus recevoir de celles-ci aucun apport en eau, enfermé par des berges imposantes et marquant ainsi une nette barrière territoriale, interrompue seulement par quelques ponts importants. Il s'agit d'un des traits les plus critiques du grand fleuve, où se concentrent les débits de tous les affluents, dont la largeur du lit entre les berges principales s'avère toutefois inférieure par rapport à la partie en amont, et c'est justement dans l'aire du delta que sont enregistrées les niveaux de crues les plus dangereux. Il s'agit donc d'un tronçon particulièrement délicat tant au niveau de la protection hydraulique, qu'au niveau de la pollution, si l'on considère que c'est par là que transitent les eaux usées de la majeure partie de l'Italie du Nord »* (Roversi, 1990 : 60).

Figure 1. Le delta du Pô et le consortium de bonification du delta du Pô



Source : Consorzio di Bonifica Delta del Po

- 7 Si, dans le territoire du delta, il est donc nécessaire de *se défendre de l'eau*, il est devenu tout aussi important de protéger les zones amphibies menacées (*de défendre l'eau*). Il est évident que la fragilité de ce territoire a des racines lointaines (Barbujani, 1974 ; Cati, 1981). Le delta du Pô souffre des contraintes du bassin hydrographique situé en amont (Rossetti, 1974), une zone stratégique du pays, qui produit 40 % du PIB. Sur l'échelle nationale, 37 % du secteur industriel est établi dans le bassin avec 52 % de la charge polluante, 55 % du secteur de l'élevage – concentré en cinq provinces – et 35 % du secteur agricole. Ces deux derniers secteurs produisent 33 % de la charge polluante, dont 15 % est attribuée aux particuliers. Le long des principaux cours d'eau du bassin, sont installées 428 centrales thermoélectriques (31 % de la production nationale d'énergie) et 890 centrales hydroélectriques (46 % de la production nationale). Environ 20 millions d'habitants (27 % de la population italienne) résident dans les zones en amont du delta². Les effets de cette utilisation intense du bassin versant sont ressentis jusqu'à la mer, où une partie des substances polluantes, en raison du courant des marées, remonte le long des bras du fleuve, et une autre partie, par les effets de la subsidence au niveau de l'hydrodynamique lagunaire, tend à stagner sur les fonds marins. L'action combinée de ces deux facteurs provoque ainsi des phénomènes localisés sur l'environnement. Plusieurs types d'aménagements hydrauliques affectent la capacité de transport et de dépôt de sédiments lors des crues ainsi que la quantité de ces sédiments, entre autre la réduction des sections de passage du courant, la présence de digues et de barrages dans les zones de montagne, la régulation des niveaux d'eau dans les lacs et, en particulier, la récupération des sédiments dans les bassins artificiels en montagne (Bernini et Sgavetti, 1968). Il convient de rappeler que, compte tenu de son importance quantitative, l'extraction de granulats pour la construction a, elle aussi, eu une influence décisive sur la diminution du débit solide qui affecte la reconstitution des plages (Dal Cin, 1983). Les digues de protection réalisées jusqu'à la mer conduisent de plus forts courants dans la zone de contact entre les branches fluviales et la mer, et tendent ainsi à générer un dépôt de sédiments dans les régions les plus basses, d'où il

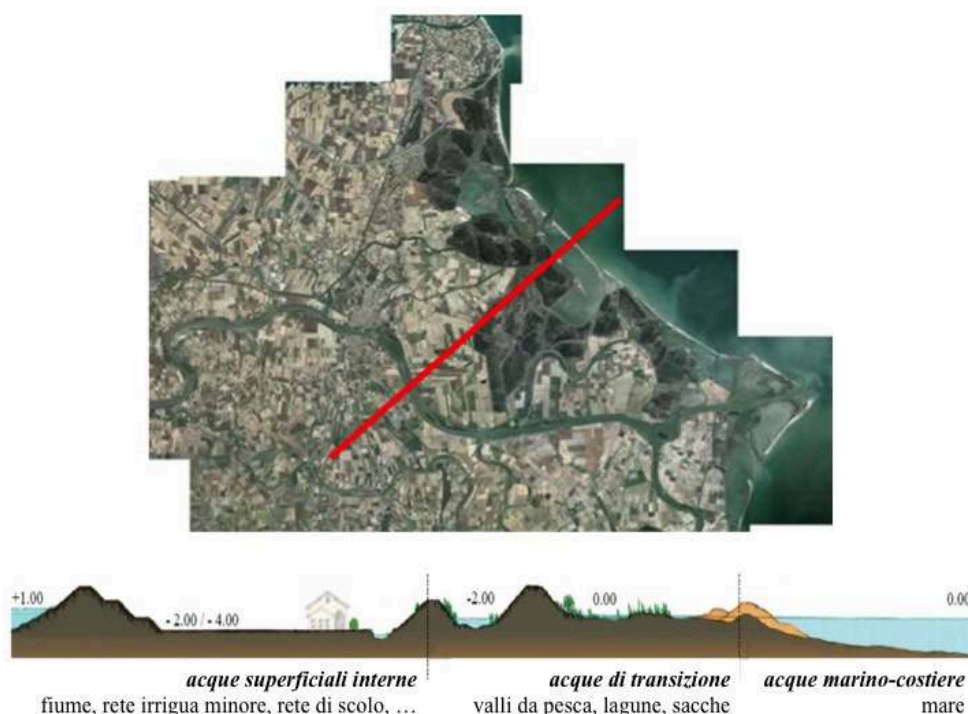
est extrait avec plus de difficultés par le mouvement des vagues. L'élévation et la stabilisation des berges sont toujours responsables de l'arrêt du dépôt de sédiments dans les plaines comprises entre les cours d'eau, ce qui a favorisé une augmentation des zones en dépression. Les interventions de bonification ont eu des effets sur les dynamiques altimétriques et hydrauliques du territoire pour le compactage des sols, mais ce sont les extractions de méthane qui, de 1938 à 1963, période d'exploitation de la ressource, ont provoqué des mouvements d'affaissement réels du sol (Thaprassian, 1991). La subsidence a conduit à l'abaissement du territoire de 2 mètres en moyenne avec des creux de 3,5 mètres et a bouleversé aussi bien le système du réseau de drainage que le fonctionnement des systèmes de pompage. Elle a ainsi entraîné un abaissement des berges, affaiblissant leur résistance par rapport à la poussée de l'eau du fleuve et de la mer (Consorzio di Bonifica Delta del Po, 2012). Dans les basses plaines littorales (la zone de contact avec la mer), la réduction des dépôts d'alluvions immergés et émergés, qui ralentissaient naturellement la force des vagues, a généré des ruptures et des exondations. Par conséquent, aujourd'hui le territoire, doit être maintenu hors de l'eau artificiellement par des installations de pompage. Un autre dégât, en rapport avec la subsidence est causé par l'intrusion d'eau salée. Ce phénomène se produit lorsque l'état d'étiage du fleuve coïncide avec la marée haute de l'Adriatique. Il cause alors des limitations substantielles pour le prélèvement de l'eau dans les périodes de grande nécessité (données du Consorzio di Bonifica Delta del Po, 2013). Des dégâts sont observés dans les plaines d'inondation avec des résultats de micro désertification touchant en particulier la végétation le long des rives. Les conséquences de la salinisation des eaux s'aggravent pendant la période où coïncident l'étiage saisonnier du fleuve, l'augmentation de la demande en eau et une baisse ultérieure du débit du fleuve. Les effets ont des conséquences sur les activités elles-mêmes (industrie, agriculture, usages domestiques, demande en énergie) touchées par des dysfonctionnements, ainsi que sur l'aquaculture et sur la navigation (Ministero dell'Agricoltura, Consorzio per il Canale Emiliano Romagnolo, 1990).

- 8 De cette brève synthèse sur les dynamiques terre-fleuve-mer décrites selon leurs différents niveaux d'implication, il ressort avant tout que le territoire du delta est très vulnérable, en particulier dans les zones de son embouchure.

1.2. Du contrat de rivière au contrat d'embouchure : quel instrument de gouvernance pour le delta du Pô ?

- 9 L'embouchure est, par définition, une zone distincte du reste du territoire, dans laquelle les dynamiques hydrauliques entre eaux internes (fleuves), eaux de transition (entre fleuve, *valli*, lagune et mer) et eaux externes (côtières-marines) sont totalement différentes de celles du bassin en amont (figure. 2)

Figure 2. La section montre la séquence des eaux internes, de transition et marin-côtières impliquées dans le projet du « contrat d'embouchure »



Source : Mosca et Mantovani, 2012

- 10 S'agissant d'éléments en interaction continue, les conditions qu'elle crée sont toujours soumises à des changements, développant des situations très spécifiques et absolument différentes de celles des autres parties du territoire du delta (Zunica, 1971 et 1989 ; Bertoncin, 2004). C'est ainsi que Mosca et Mantovani³ définissent l'embouchure du delta d'« une grande valeur environnementale (zones et sites du réseau Natura 2000), d'une dégradation généralisée des ressources en eau et des écosystèmes associés (risquant une simplification physique et biologique), de fragilités multiples dues à l'affaissement des terres par rapport au niveau moyen de la mer (subsidence, eustatisme marin et intrusion saline), et de pressions considérables dues aux différents intérêts portés aux eaux [agriculture, pêche et tourisme]. Il en ressort en outre une fragmentation des compétences et des diverses fonctions, des ressources existantes et de leur gestion, qui font ultérieurement obstacle à la mise en œuvre de politiques transversales, et donc à la réalisation des interventions nécessaires. Sont concernés les territoires des deux provinces, huit municipalités, deux districts hydrographiques avec quatre bassins versants différents et un parc régional » (Mosca et Mantovani, 2012). Les dynamiques complexes des interactions homme-environnement dans la zone des embouchures et leur vulnérabilité nous amènent à considérer le contrat d'embouchure comme un outil potentiellement utile pour dessiner actuellement des formes appropriées de gouvernance de l'eau. Le contrat d'embouchure, suivant l'exemple de l'interprétation canadienne des contrats de rivière (Brun et Lasserre, 2006), voudrait se présenter « comme un contrat de contrats à géométrie variable qui, dans notre cas spécifique, reflètent les traits hydrographiques, environnementaux et socio-économiques des territoires placés dans l'interface fleuve-mer [...] : le domaine géographique de la bande côtière de la région de la Vénétie, compris entre les traits terminaux des fleuves Brenta, Adige, Pô du Levant, Pô et la mer Adriatique, ainsi que les accords qui concernent les trois types d'eaux présentes (de surfaces

internes, de transition et marines-côtières) » (Mosca et Mantovani, 2012). Le contrat d'embouchure se fixerait comme objectif de récupérer, de protéger et de valoriser l'élément aquatique et les territoires qui le contiennent par le biais d'une approche multiscalaire, multitemporelle, multiactorielle (avec le secteur public et différents types de privés) et multisectorielle (liée aux multiples fonctions de l'eau) (Bastiani, 2011).

- 11 Cependant, se pose la question de savoir à quoi et à qui profiterait un contrat qui ne s'occuperait que de la partie finale du delta sans intervenir sur ce qui se produit en amont du bassin versant.
- 12 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la directive européenne ratifie dans son préambule et dans l'art. 33 le principe selon lequel l'unité hydrogéologique de bassin est définie à partir du « territoire pertinent » à la construction d'une *gouvernance* efficace de l'eau. Il est toutefois évident qu'un contrat de rivière n'est pas un objectif aisé à atteindre pour le Pô, un cours d'eau long de 650 km qui traverse 4 régions et dont le bassin versant s'étend sur environ 70 700 km² (en impliquant le territoire de 8 régions), avec 141 affluents de rive droite (issus des Apennins) et gauche (issus des Alpes), de nombreux lacs naturels et des réservoirs artificiels.
- 13 Nombre d'institutions et de projets s'occupent depuis des années du bassin du Pô⁴ mais, jusqu'à présent, le bassin versant du Pô est mieux défini au plan de la géographie physique qu'au plan de la géographie sociale. Il est donc difficile d'identifier un intérêt commun de protection et de valorisation au niveau du bassin en raison de la grande diversité et spécificité de ses territoires. Le premier risque est de « capter l'attention » des élites locales, dominantes au plan économique (industrie et agriculture en particulier) et sociales, au détriment des plus faibles ou des réalités environnementales qui requièrent une attention particulière, comme pour le delta du Pô. Le second, lié au premier, concerne le fait que, tant qu'on n'arrivera pas à imposer l'idée d'un bassin fluvial qui aille au-delà d'une simple accumulation de territoires indépendants et de leurs propres intérêts, la gestion du territoire sera inévitablement marquée par des approches individualistes profitant à terme aux acteurs et aux territoires les plus forts (Bertoncin 2004 ; Governa et Toldo, 2011b).
- 14 Par ailleurs, les expériences déjà consolidées, à l'étranger comme en Italie, dans la construction des contrats de rivière ont elles-aussi mis en évidence de nombreux problèmes qui peuvent être dus au fait de prendre pour aire de référence le bassin versant (Moss, 2003). En ce sens, les contrats de rivière français, sur lesquels se basent les contrats de rivière italiens, excluent même les cours d'eau trop longs en raison de la difficulté évidente qu'il existe à mener à bien un dialogue commun et une action efficace entre de trop nombreux acteurs (publics et privés) et territoires (Governa *et al.*, 2010). Le bassin n'a aucune légitimité électorale et donc les limites de son maillage administratif, par exemple, ne sont pas reconnues. Les maillages des activités économiques circonscrivent des projets de développement avec des enjeux totalement différents en termes de niveau institutionnel de référence, de stratégie politico-territoriale représentée, et d'échelle d'intervention. Les différents maillages physico-environnementaux se combinent et se superposent à l'intérieur du bassin, nécessitant des logiques d'intervention différentes, conformes aux problématiques qui les caractérisent. Enfin, d'autres maillages sont présents sur les territoires du bassin qui entrecroisent le découpage politico-administratif, le découpage économique et, selon d'autres aspects, le découpage physico-environnemental. Ce sont, par exemple, dans la

zone qui nous intéresse, les groupes d'action locale (GAL) et les groupes d'action côtière (GAC), des sujets publics et privés qui représentent certaines réalités sociales et économiques d'un territoire (les agriculteurs et les pêcheurs par exemple). Ils élaborent et mettent en œuvre des politiques de développement local sur la base de financements européens : le fonds européen agricole pour le développement rural (FEASR) concernant les GAL, et le fonds européen pour la pêche (FEP) pour les GAC.

- 15 La définition du maillage n'est donc pas seulement une question géographique ou écologique ; elle est aussi humaine considérant le sens des identités qui se distinguent sur le territoire en vertu des relations spécifiques qui s'activent avec ce même territoire (Pahl-Wostl *et al.*, 2007). C'est pour cette raison qu'il a été pensé, pour le delta, à un contrat d'embouchure. Cette zone est forcément le résultat de ce qui se passe en amont et, dans cette perspective, l'objectif – à travers l'amélioration de ce qui se passe au niveau local et l'identification des meilleures stratégies pour l'avenir – est d'essayer de responsabiliser ceux qui sont en amont. De ce point de vue, le contrat d'embouchure est un contrat de rivière. Il sera, bien entendu, essentiel que le contrat d'embouchure ne se concentre pas seulement sur une dimension « curative » qui, dans le cas du delta, serait une action sans fin, négligeant alors la dimension préventive et qui serait réellement orientée vers les potentialités d'un développement approprié.
- 16 Le thème du contrat d'embouchure pourrait alors être défini en cherchant à répondre aux demandes en eau pour les différents usages sans dépasser le seuil de crise écosystémique. Le système terre-fleuve-mer peut en effet agir comme une force motrice pour les politiques de développement du territoire, si c'est à travers l'identification des contraintes et des opportunités partagées, afin d'aller au delà du comportement qui est encore aujourd'hui caractérisé par l'individualisme et l'opportunisme. Ainsi, la proposition du contrat d'embouchure soutient l'idée que la différence territoriale pourrait être un point de départ à partir duquel « inventer » des versions originales des contrats de rivière (Governa et Toldo, 2011b : 60). Cette différence, loin d'être un problème, serait alors une ressource. Le point de départ n'est pas, en effet, de fixer des objectifs standards de tutelle et de valorisation auxquels s'adapter, mais plutôt d'identifier les problèmes qu'on entend affronter en termes de critiques, d'opportunités ou de conflictualités.

2. Le consortium de bonification : l'acteur le plus proche du territoire

- 17 Dans la perspective avancée, le consortium de bonification est un acteur capable de promouvoir et de coordonner le contrat d'embouchure, dont le maillage correspondrait au district territorial de pertinence du consortium même et dont les territoires sont caractérisés « par des niveaux homogènes de risque hydraulique et hydrogéologique conformément à la loi régionale 12/2009, [et] fonctionnent comme de réelles îles séparées entre elles par les traits terminaux des fleuves et par la mer » (Mosca et Mantovani, 2012). Le consortium est donc l'acteur le plus proche du territoire, il connaît ses besoins et ses potentialités, ses urgences et ses acteurs stratégiques. Toute intervention réalisée pour la zone d'embouchure, dans le delta, doit nécessairement faire face au consortium qui, dans cette région, est le principal « responsable de la maintenance ». Par ailleurs, l'élaboration d'un contrat peut, en France aussi, « être promue par tout sujet intéressé à mettre en place des processus d'analyses ou d'actions

participatives sur le territoire » (Governa *et al.*, 2010 : 145). De l'autre côté des Alpes aussi, il est considéré comme essentiel que le promoteur du contrat soit « reconnu » par les différentes communautés du bassin du fleuve (*ibid.* : 175).

- 18 En Vénétie, la loi régionale du 13 janvier 1976 (redéfinie par la récente loi n° 12 de 2009) considère les consortiums comme des entités publiques à caractère économico-territorial. Le consortium de bonification delta du Pô a été constitué en 1978 (arrêté n° 1228 du 07/03/1978) et a commencé à œuvrer en 1980 (Tosini, 1991). Il comprend les provinces de Rovigo et de Venise, entre le fleuve Brenta au nord, le Pô de Goro au sud, le Pô de Venise, le Pô de Levante, le Pô de Brondolo et le Canal de Valle à l'ouest, et la mer Adriatique à l'est. Les municipalités qui relèvent de sa compétence sont au nombre de 8 ; l'une d'elles appartient à la province de Venise (2 462 ha) et les autres à celle de Rovigo (60 318 ha). La défense des eaux extérieures (rivières et mer) est confiée au périmètre des digues (480 km de berges fluviales et 80 km de digues de défense de la mer) qui protègent la zone de toute inondation. La protection contre l'eau de pluie est au contraire confiée au réseau de canaux de drainage et aux installations de pompage. Cela représente plus de 650 km de canaux et de 38 stations de pompage dotées de 118 pompes aptes à extraire plus de 200 000 litres d'eau par seconde pour une consommation électrique de 1 500 000 euros/an (Consorzio di Bonifica, chiffres de 2012). Les conditions particulières de l'aire, qui se trouve à environ 2 mètres sous le niveau de la mer et du fleuve, font du risque hydraulique une menace constante et nécessitent une intervention continue de l'homme pour pomper les eaux de pluie et d'infiltration au travers des berges. Il s'agit d'une situation qui fait du consortium un acteur indispensable pour la vie même du territoire.
- 19 Les principales tâches de l'institution concernent la réalisation et la gestion des interventions pour la bonification et l'irrigation. À l'origine, la bonification était réalisée par les propriétaires terriens qui s'associaient volontairement pour unir leurs forces afin d'atteindre un bénéfice commun. Les premiers consortiums datent du milieu du XVIII^{ème} siècle (Campos, 1937). Avec plusieurs modifications institutionnelles, fonctionnelles et de dimension territoriale, les activités des consortiums ont sans cesse concerné le delta du Pô jusqu'à ce jour. La région reconnaît au consortium des fonctions spécifiques en matière environnementale, pour la gestion et la vivification des zones humides, des lagunes et de la plaine, dans le domaine de la protection civile et dans la lutte contre l'intrusion saline dans les embouchures des fleuves. De plus, le consortium a projeté et réalisé, toujours pour le compte de la région de la Vénétie, des mesures qui favorisent la navigabilité fluviale et des lagunes dans le delta du Pô, la récupération d'œuvres d'intérêt historique et architectural, en premier lieu le musée de la bonification de Ca'Vendramin, et la réalisation de barrières artificielles immergées au large de la côte pour favoriser la reproduction des poissons.
- 20 L'activité du consortium est organisée depuis 1988 par le plan général de bonification et de protection du territoire rédigé par le consortium lui-même et régulièrement mis à jour (Tosini, 1991).

3. Sur la construction de la délimitation dans le contrat d'embouchure

3.1. Définir le maillage ne suffit pas

- 21 En Italie, le décret 152/2006 (Bianco et Pineschi, 2011) intègre les normes de la dite directive européenne et prédispose la division du territoire national en districts hydrographiques. Le district hydrographique est le maillage de référence pour la gestion des bassins ; il est défini comme « *la zone de terre et de mer, composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques limitrophes ainsi que des eaux souterraines et côtières associées* » (art. 2). Ce décret prévoit également, pour chaque zone, la rédaction d'un plan de gestion sous l'autorité du district hydrographique de compétence. Le delta est placé sous l'autorité du bassin du fleuve Pô. L'outil prévoit, parmi les mesures stratégiques visant à atteindre les objectifs de qualité prévus par la directive cadre sur l'eau, l'élaboration des contrats de rivière (délibération de la commission institutionnelle de l'autorité du bassin du fleuve Pô n° 1, 24/02/2010). C'est en particulier l'art. 6 de la résolution, contenant les critères généraux pour la mise en œuvre du plan de gestion, qui indique que, pour la réalisation intégrée des activités prévues au niveau du bassin et du sous-bassin hydrographique, des méthodes de gestion qui utilisent des outils de planification négociée, tels que les contrats de rivière, pourront être promues.
- 22 En Italie, cependant, l'absence d'une législation garantissant de façon univoque et claire la validité et l'application effective du contrat de rivière complique leur élaboration et leur faisabilité ; en Vénétie, par exemple, les contrats ne sont pas prévus par le plan de protection des eaux qui concerne la protection et la gestion des ressources en eau.
- 23 Les contrats de rivière sont généralement proposés par la région et par la province, mais leur promotion par d'autres institutions est possible. Dans notre cas, le contrat d'embouchure est promu par le consortium de bonification.
- 24 Le contrat de rivière prévoit quatre phases de mise en œuvre : la préparation, l'activation, l'exécution et la consolidation. Notre attention se porte ici sur la première phase qui concerne la délimitation de la zone de contrat et la disposition d'une analyse exploratoire du territoire afin d'en comprendre aussi bien les éléments de critiques que ceux d'opportunité ; l'implication des principales institutions concernées, l'élaboration du dossier préliminaire et la signature du protocole d'accord.
- 25 Dans cette première phase, nous nous attachons au premier point concernant la délimitation de la zone de contrat et la mise en place d'une analyse exploratoire du territoire. D'un point de vue géographique, nous réfléchissons donc sur les opérations de « reconnaissance » pour l'identification de la zone hydrographique avec les critères requis pour faire l'objet d'un contrat d'embouchure et de « délimitation de la zone d'intérêt ». L'idée de départ est que la représentation du territoire à partir de laquelle agir pour élaborer le contrat est un élément stratégique pour le bon développement du processus qui devrait aboutir à la définition du contrat d'embouchure. Le processus est, rappelons-le, basé sur la participation.

3.2. Un maillage reconnaissable et reconnu

- 26 Partons de son nom : contrat de rivière, contrat de delta, contrat de sous-bassin, contrat d'embouchure. Le nom est un fort élément identitaire. Et l'identité, comme l'écrit Remotti (1996 : 7), est toujours construite, c'est le « résultat de décisions » ; il y a donc quelqu'un qui choisit « où s'étendent les frontières ». Cette personne « a la responsabilité d'avoir, en quelque sorte, organisé le monde, de l'avoir découpé selon des critères et des catégories variables, d'avoir tracé certaines frontières et non d'autres, d'avoir ainsi divisé des choses que d'autres auraient mises ensemble et, de la même manière, d'avoir unifié des objets et des phénomènes que d'autres auraient séparés » (Remotti, 1996 : 7).
- 27 Le point de départ pour la construction de l'identité est l'élimination des alternatives, des autres possibilités toujours existantes de configurations identitaires différentes toujours existantes, des options possibles d'identités abandonnées. Cette sélection d'une identité parmi les nombreuses possibilités implique une manifestation du pouvoir. Il est toutefois indispensable d'avoir une identité, et sa protection est essentielle pour la capacité auto-reproductive d'un projet territorial.
- 28 Il y a cependant deux conditions à la base des décisions sur les limites : la légitimité de l'acteur qui s'occupe des choix et la modalité de représentation du territoire, qui permet de tracer un système de limites.
- 29 Dans le delta, le rôle et les fonctions actuels du consortium, renforcés par une tradition de plusieurs siècles, l'identifient comme l'acteur qui garantit le « salut » du territoire. Le delta, encore une fois, est maintenu à « flot » par les pompes du consortium. En outre, puisque le consortium joue un rôle perçu par les habitants du delta comme plus technique que politique (même si ce dernier n'est pas négligeable quand on prend « en main » le destin d'un territoire), on lui reconnaît une autorité et un pouvoir, un « respect » dû à sa connaissance technique mise en jeu sur le terrain qui le distingue des autres institutions présentes sur le territoire. Il suffit de penser aux difficultés qu'aurait eu le parc régional en tant qu'acteur, en raison de l'histoire mouvementée et litigieuse dont il a été l'objet, pour jouer dans le delta du Pô le même rôle que celui joué par le consortium dans la construction d'un projet tel que le contrat d'embouchure (Ariano et Bertoncin, 2006 ; Bertoncin, 2004).
- 30 La seconde condition est aussi importante que la première, même si elle peut sembler secondaire à première vue par rapport au thème fondamental de la légitimité du pouvoir politique de l'acteur. On ne peut pas en effet concevoir un projet territorial si on ne dispose pas d'une représentation adéquate du territoire, basée sur la capacité d'analyser un territoire afin d'en faire émerger les enjeux et les pouvoirs.
- 31 La reconnaissance du territoire, c'est-à-dire l'appropriation intellectuelle de l'espace, est le fondement d'une action de gouvernance territoriale comme celle représentée par le contrat d'embouchure. Elle s'explique par la production de représentations : le relief topographique, la construction de la cartographie (« la représentation géographique est la promesse d'une territorialité réalisable » (Dematteis, 1985 : 102), le recensement (du stock de ressources : ressources naturelles et ressources humaines) et la description du contenu social et naturel. L'indication récurrente dans certaines lignes directrices du contrat de rivière qui font référence aux « données déjà existantes », pour la phase d'analyse exploratoire du territoire soulève à ce propos quelques perplexités ; « En priorité la source des informations nécessaires est constituée des données déjà existantes, produites par les organismes impliqués dans leur activité institutionnelle et mises à disposition

en tant que patrimoine commun du contrat » (région du Piémont, 2011 : 17-18). Chaque collecte de données à transformer en informations est évidemment influencée par les acteurs (dans leur position, rôle et fonction), leurs objectifs et logiques, par les temps, les conditionnements, et le champ idéologique dans lequel ils ont agi. Les critères de la reconnaissance devront par conséquent, pour obtenir une base de données partagée, être définis en amont et avec l'ensemble des acteurs à impliquer. En effet, si certaines des informations à collecter sont « codifiées » et explicites (connaissances techniques et expertes de la politique, de l'économie, de la géographie, de l'écologie, de la planification et des institutions), d'autres sont de nature contextuelle ou tacite. Elles sont englobées dans la relation entre les acteurs et leur territoire de vie. Elles sont implicites, donc plus difficiles à ramener à la surface et à expliquer et, par conséquent, moins partageables (Polany, 1966). Ces deux types de connaissance, cependant, représentent deux éléments absolument complémentaires, dont la présence est importante surtout dans les phases préliminaires d'enquête sur le territoire et de recherche des problèmes et des criticités (Governa *et al.*, 2010 : 9). Un outil de connaissance du territoire réellement participatif, élargi dans ses composantes sociales et culturelles, facilite la reconnaissance des problèmes ressentis, et pas seulement réels (visibles de l'extérieur de la communauté même). Il renforce le sens des responsabilités face aux problèmes identifiés par les acteurs concernés qui seront plus motivés pour participer à leur résolution. Il enrichit aussi le répertoire des solutions envisageables, met en évidence les situations de conflits latents ou peu visibles et prévoit de nouvelles situations. Une assemblée d'embouchure ou un forum d'embouchure pourrait donner des indications utiles à partir desquelles intégrer ou réorienter les connaissances déjà disponibles, ou en identifier de nouvelles, passant ainsi d'une représentation générale à un diagnostic spécifique. Un autre risque, dû au fait de partir de la situation existante, est que *« pas toujours [...] les actions contenues dans la planification et dans la programmation déjà actives sont en réalité prioritaires pour le territoire ou s'avèrent la solution la plus appropriée aux critiques dont dépend la réalisation des objectifs définis par le contrat de rivière. Il devient alors particulièrement important de rechercher un équilibre entre les actions déjà incluses dans d'autres plans et programmes, celles qui apparaissent comme une demande directe du territoire et celles identifiées par le contrat »* (Governa *et al.*, 2010 : 7). Il apparaît dès lors clairement pourquoi l'identification de l'ampleur et des caractéristiques du territoire le plus approprié est souvent indiquée parmi les difficultés rencontrées par les contrats de rivière. Il est même possible de citer Moss (2003), selon qui l'absence d'une définition correcte des limites spatiales s'avère au « cœur du problème » de la gestion des eaux.

Conclusion : travaux en cours

- 32 Aujourd'hui, nous assistons dans le delta du Pô à une sorte de redéfinition « en chantier » de la manière de penser les projets territoriaux : la conception de l'espace, les formes d'action et les lignes que ces actions projettent sur la terre. Nous sommes dans l'espace de la fragmentation et de la recomposition. Il s'agit d'un « espace en marge », avant tout une « marge de position » (l'embouchure, exactement). Mais, de manière plus générale, c'est l'espace du changement, de l'innovation, par rapport à l'espace de la permanence. Il s'est avéré vain de rechercher « la forme spatiale parfaite », stable dans le temps et base fiable pour une gestion optimale des eaux ;

comme l'affirme Moss de façon drastique (Moss, 2003), cette forme-là « n'existe pas », tout simplement.

- 33 Toutefois, comme le suggère Pourtier, il est utile de penser à un espace fluide, dominé par la complexité qui correspond bien au territoire de notre analyse et au défi du contrat d'embouchure ; « la ligne, [en effet], a montré ses limites : de multiples procédures visent à la transcender en inventant des transgressions, des transversalités » et construisent ainsi des « espaces protéiformes, osmotiques qui en brouillent l'image » (Pourtier, 2005 : 43).
- 34 Cette façon de repenser l'espace correspond à une sensibilité croissante vers des formes différentes d'organisation du territoire, multipliant ainsi les plans de légitimation de l'action territoriale. Les figures qui pourront assumer ces nouvelles nuances dans la relation entre société, politique et territoire sont encore en phase d'émergence. Si les maillages politiques et administratifs rencontrent des difficultés évidentes pour retenir – du fait de leur rigidité – ce qui circule dans les flux de la globalisation, il n'en est pas moins que la redéfinition de la territorialité sociale et politique suit des voies multiples : réseaux de centres urbains, pactes territoriaux, « parlements » et contrats de rivière, bio-régions, réseaux transnationaux de militants, expériences de coopération décentralisée, macro-régions transfrontalières, associations entre des locaux physiquement éloignés, pour ne citer que quelques-unes des expérimentations ou des hypothèses observables. Parmi ces formes de ré-articulation territoriale, nous pouvons certainement citer des projets comme le contrat d'embouchure. Suivre son évolution pourrait ainsi s'avérer très intéressant, non seulement pour comprendre les impacts qu'il pourrait avoir sur le territoire local, mais aussi en tant que laboratoire au travers duquel on pourrait lire les processus actifs sur d'autres échelles.

BIBLIOGRAPHIE

- Ariano S., Bertoncin M., 2006, « Le Delta du Pô (Italie), un parc naturel régional sous influences contradictoires », *Zones Humides Infos*, 53, p. 16-17.
- Barbujani R., 1974, *Nascita e sviluppo del delta padano*, Padova, La Garangola, 26 p.
- Barraqué B., 2001, « Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne », *Flux*, 46, p. 70-75.
- Bastiani M. (dir.), 2011, *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Dario Flaccovio Editore, Palermo, 626 p.
- Bernini F. et Sgavetti M., 1968, « Ricerche geomorfologiche nel Delta Padano », *Bollettino di Geodesia e scienze affini*, 1, p. 1-24.
- Bertoncin M., 2004, *Logiche di Terra e Acqua. Le geografie incerte del Delta del Po*, Verona, Cierre Edizioni, 488 p.
- Bethemont J., 1974, « Des travaux et des hommes dans le delta du Pô », *Revue de Géographie de Lyon*, 49, p. 253-284.

- Bianco A. et Pineschi G., 2011, « I Contratti di fiume nel Contesto normativo europeo e nazionale », in Bastiani M. (dir.), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Palermo, Dario Flaccovio Editore, p. 149-163.
- Bondesan M., 1990, « L'area deltizia padana : caratteri geografici e geomorfologici », in Bondesan M. (dir.), *L'ambiente come risorsa*, Ferrara, Spazio Libri, p. 9-48.
- Brun A. et Lasserre F. (dir.), 2006, *Politiques de l'eau*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 408 p.
- Campos E., 1937, *I consorzi di bonifica nella Repubblica veneta*, Padova, Cedam, 150 p.
- Carter J.G., 2007, "Spatial planning, water and the Water Framework Directive : insights from theory and practice", *The Geographical Journal*, 4, p. 330-342.
- Cati L., 1981, *Idrografia e idrologia del Po*, pubblicazione n. 19 dell'Ufficio Idrografico del Po, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 310 p.
- Dal Cin R., 1983, « I litorali del Delta del Po e alle foci dell'Adige e Brenta », *Bollettino Società Geologica*, 102, p. 9-56.
- Dematteis G., 1985, *Le metafore della Terra*, Milano, Feltrinelli, 184 p.
- Ghiotti S. 2006, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires*, [<http://developpementdurable.revues.org/1742>], consulté le 05/12/2012.
- Governa F. et Toldo A. (dir.) (2011), *Programmazione negoziata nel settore ambientale : i contratti di fiume e di lago*, IRES Piemonte, 87 p.
- Governa F., Guerra S. et Toldo A. (2010), *Supporto alla gestione dei Contratti di Fiume e stesura delle Linee guida per la loro attuazione. Rapporto finale*, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Università di Torino, 280 p.
- Kaika M., 2003, "The Water Framework Directive : a new directive for a changing social, political and economic European framework", *European Planning Studies*, 11, p. 303-320.
- Magnaghi A., 2011, « Contratti di fiume e pianificazione : uno strumento innovativo per il governo del territorio » in Bastiani M. (dir.), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Palermo, Dario Flaccovio Editore, p. 31-44.
- Ministero dell'Agricoltura, Consorzio per il Canale Emiliano Romagnolo, 1990, *L'alveo e il delta*, Bologna, Il Mulino, 463 p.
- Mosca L. et Mantovani G., 2012, *Territori all'interfaccia fiume-mare : verso un contratto di foce fra Brenta, Adige, Po di Levante, Po e Adriatico*, [www.nuke.A21.eu/7TavoloNazionale] consulté le 14/03/2013.
- Moss T., 2003, "Solving Problems of 'fit' at the Expense of Problems of 'Interplay' ? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Ramework Directive" in Breit H., Pahl-Wostl C., Craps M., Dewulf A., Mostert E., Tabara D. et Taillieu T., 2007, « Social Learning and Water Resources Management », *Ecology and Society*, 5 [<http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art5/>] consulté le 02/02/2013.
- Polany M., 1966, *The Tacit Dimension*, London, Routledge, 108 p.
- Pourtier R., 2005, « Les âges de la territorialité » in Antheaume B. et Giraut F. (dir.), *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, IRD, p. 39-46.
- Remotti F., 1996, *Contro l'identità*, Laterza, Roma-Bari.

Regione Piemonte, *Linee Guida Regionali*, DGR n. 16-2610, 2011, p. 17, 18.

Roversi R. (1990), « Il rapporto fra terre e acque nell'ultimo secolo », in Bondesan M. (dir.), *L'ambiente come risorsa. Il Parco del Delta del Po*, Ferrara, Spazio Libri, p. 54-74.

Tchaprassian M., 1991, « L'industria metanifera polesana », in Zunica M. (dir.), *Civiltà del Lavoro Industriale nel Polesine 1870-1940*, Rovigo, Minelliana, p. 157-163.

Tosini L., 1991, « Il Consorzio di Bonifica Delta Po Adige », *Convegno « Storia della bonifica e della irrigazione nell'area lombardo-veneta »*, 28-29 aprile 1989, Verona, p. 101-162.

Zunica M., 1989, « Aree umide e spazi costieri una strategia mancata », *Rivista Geografica Italiana*, 3, p. 529-547.

Zunica M. (dir.), 1971, *Le spiagge del Veneto*, Padova, Antoniana, 144 p.

www.adpo.it

www.contrattidifiume.it

www.nuke.a21fiumi.eu

NOTES

1. Dernière consultation le 13/03/2013.
2. www.adbpo.it, dernière consultation le 13/03/2013.
3. M. Mantovani est le directeur du consortium de bonification du delta du Pô.
4. À partir de la loi 183/1989, qui a créé les 11 bassins versants italiens, de l'autorité qui rédige les plans de bassin (ces derniers ne sont par ailleurs pas encore définis) au décret 152/2006 du code de l'environnement – qui l'abroge et la remplace.

RÉSUMÉS

Le delta du Pô est situé à l'extrémité orientale d'un territoire qui hérite de ce qui se passe en amont, dans la zone la plus peuplée et industrialisée du territoire italien. Dans ce contexte, le Consorzio di Bonifica (consortium de bonification) propose de créer un « contrat d'embouchure ». Par rapport à l'expérience nationale et internationale des contrats de rivière, deux aspects novateurs orientent la réflexion. Le premier concerne l'acteur promoteur du processus : un acteur public-privé. Le second concerne la définition du maillage du projet « contrat d'embouchure ». Comment définit-on l'« embouchure » dans ce territoire ? La question ne concerne pas tant les limites naturelles que la définition des acteurs à impliquer.

The Po Delta is located at the eastern end of a territory that inherits whatever happens upstream in the most populated and industrialized area of Italy: the basin of the River Po. In this context, the Consorzio di Bonifica (the Land Reclamation Consortium) has proposed the activation of a "contract of mouth".

Compared to the national and international experiences of rivers contracts, this initiative proposes two aspects of innovation. The first concerns the actor developing the process. In the

Po Delta is a public-private actor as is the Consorzio di Bonifica and not, as has happened in the majority of national experiences, the State which manages the process through the Provinces. The second concerns the definition of the borders of the "contract of mouth". How does one define the "mouth" in this area ? The question does not concern so much the defining of natural boundaries but rather determining which actors could be taken into consideration.

INDEX

Mots-clés : delta du Pô, contrat de rivière, contrat d'embouchure, gestion intégrée, délimitation

Keywords : Po Delta, river contract, mouth contract, integrated management, delimitation of boundaries

AUTEURS

MARINA BERTONCIN

Marina Bertoncin est professeure de géographie sociale. Ses recherches portent sur la territorialisation hydraulique dans le delta du Pô et en Afrique sahélienne (Logiche di terre e acqua. Le geografie incerte del Delta del Po, 2004), Département des Sciences Historiques, Géographiques et de l'Antiquité, Université de Padoue, marina.bertoncin@unipd.it

PIERPAOLO FAGGI

Pierpaolo Faggi est professeur de géographie humaine. Ses recherches sont consacrées notamment aux problématiques territoriales et environnementales liées à gestion de l'eau dans les zones sèches (La vallée du Sourou, Burkina Faso, genèse d'un territoire, 2003), Département des Sciences Historiques, Géographiques et de l'Antiquité, Université de Padoue, pierpaolo.faggi@unipd.it

ANDREA PASE

Andrea Pase est professeur de géographie historique. Ses recherches portent sur la géographie de l'irrigation et sur la construction de la frontière de l'État moderne (Autour du Lac Tchad, 2012), Département des Sciences Historiques, Géographiques et de l'Antiquité, Université de Padoue, andrea.pase@unipd.it

DARIA QUATRIDA

Daria Quatrada est post-doctorante en Géographie. Ses recherches portent sur les projets de développement ciblés sur l'irrigation et les mouvements d'auto-organisation locaux (Grandi progetti di sviluppo e risposte locali. L'irrigazione nella valle del Senegal, 2012), Département des Sciences Historiques, Géographiques et de l'Antiquité, Université de Padoue, daria.quatrada@unipd.it